

各国立法補佐機関の比較分析

蒔田純

政策研究大学院大学博士課程

政策プロフェッショナル・プログラム

要旨

立法補佐機関に関する日米英独の比較からは、米国においては立法補佐機関が他国に比して圧倒的に発達した状態にあること、及び、日英独の三ヶ国の中では、日本において相対的に発達しており、英独においては未発達な状態に留まっていること、が導かれる。このうち米国における立法補佐機関の圧倒的な発達は、大統領制と議院内閣制という政治体制の相違によって説明でき、また、日英独の中での日本の相対的な発達は、アリーナ型・変換型という議会類型、及び、官僚や政党スタッフ等、立法補佐機能を有する他のアクターの存在、という要素によって説明できる。ここから導かれる立法補佐機関の発達程度に関する二つの命題は、26の民主主義国を対象とした計量分析によって、ある程度支持される。

一 はじめに

いわゆる立法補佐機関とは議会の立法行為やその構成員たる議員の立法・政策立案活動を補佐するための機関であり、日本の国会においては衆議院の調査局・参議院の調査室・衆参の法制局・国立国会図書館の調査及び立法考査局・政策担当秘書等がそれに該当するとされる。これらは議員への情報提供や議員立法の作成補佐を通して立法過程において一定の役割を果たしていると考えられるが、一方で、立法活動を側面からサポートするという業務の性格から、その存在が注目されることは決して多くない。これは現実政治においてのみならず学問的にも当てはまることであり、政治学の分野において立法補佐機関が政治過程におけるアクターとして認識され、主たる分析対象となることは極めて少ないと言える。

しかしながら、立法補佐機関は、その役割故に議会や議員の活動と密接に関わっており、他の政治制度や政治的アクターと互いに影響を与え合う存在である。このことを考えるならば、政治過程における制度・アクターの機能や態様を検討する際、これの存在にもっと多くの注意が払われてもよいと言えるだろう。特に立法補佐機関はそれ自体が一つの制度である以上、それを取り巻く他の制度との間には少なからず相互作用があるはずであり、これに注目することで、部分としての制度から政治議会制度全体を見渡すための新たな視点を提供し得るものと考えられる。

このようなことを踏まえ、本稿では、立法補佐機関とその他の政治制度との関連性に焦点を当て、各国における立法補佐機関の発達程度に相違をもたらす要因を明らかにするこ

とを目的とする。上記の文脈で言えば、立法補佐機関の発達程度を、他の政治制度からそれが受けた影響の顕在化したものと捉えることで、全体から部分を、また部分から全体を理解しようと試みるのである。

以下では、二において立法補佐機関の定義と分類を行い、三において日米英独の立法補佐機関を比較した上で、それらの間の相違を確認する。続いて四においては各国間の相違をもたらす要因を探り、そこから立法補佐機関の発達程度に関する命題を導いた上で、五においてそれを計量的に検証する。

二 定義と分類

(一) 定義

立法補佐機関の分析を行うには、まず「立法補佐機関」という語が何を意味するのかを明らかにせねばならないだろう。しかし、この言葉については未だに明確な定義がなく、各論者によってそれが指す内容もまちまちである¹。本来ならば、「立法」「補佐」「機関」といった言葉の構成要素一つ一つを詳細に検討し、それらの政治的文脈における意味を踏まえながらその定義を行うべきところであるが、そういった作業は少なからぬ紙面を要し、本稿の目的を超える。よって、ここでは、立法に関する調査・分析・文書資料の作成等、議会の立法行為及び議員の立法活動に直接資する活動を行うこと、及び、議会の内部機関あるいは付属機関であり、且つ職員が公的な身分を有すること、という二つの条件を用い、これに該当するものを「立法補佐機関」と呼ぶこととする。

条件 については、例えば日本の衆議院事務局は広い意味で議会の立法行為を補佐するための機関であるが、その中で立法補佐機関に当たるのは、業務内容から考えて衆議院調査局のみとなる²。庶務部・管理部等のその他の部局は、議院の日常の事務を処理する業務を通して議会の活動を補佐していると言えるが、その立法行為への貢献はあくまで間接的なものであって、調査局のように直接的なものではなく、法令上もそのように定められているからである³。

また条件 については、例えば同じ議員秘書でも公設秘書は立法補佐機関に含まれるが、私設秘書は含まれないこととなる。議会の部分機関たる議員に付属するという点ではどちらも同じであるが⁴、前者は特別職の国家公務員という身分を持つのに対して、後者はあくまで私的な身分しか持たないからである。この他、立法補佐機能を有するが、議会の内部機関あるいは付属機関ではないために立法補佐機関には含まれないものとして、行政官僚や政党の政策スタッフ等が挙げられる。

(二) 分類

次に立法補佐機関の分類を行う。上記の二つの条件に基づいて立法補佐機関に含まれる機関を確定し、それを分類したのが、図 1 である。大きく「議会付属機関」と「議員公設秘書」に分けられ、前者は更に六つに、後者は二つに分類されることとなる。それぞれに

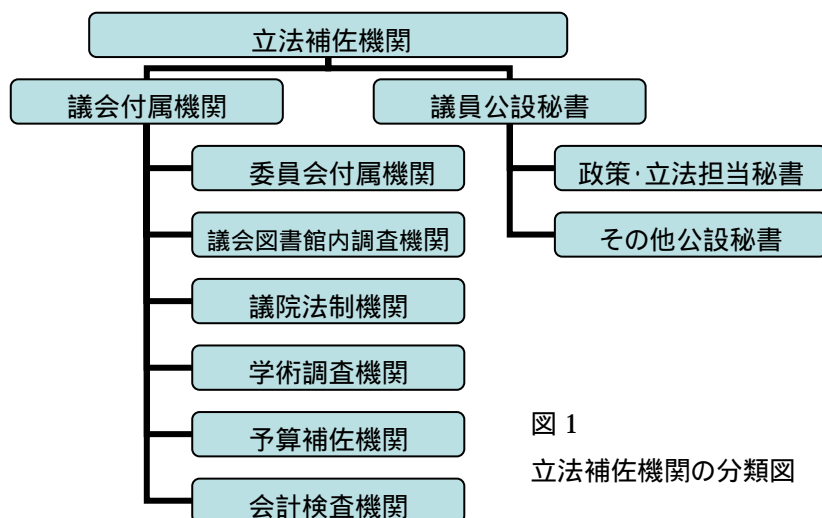


図1
立法補佐機関の分類図

ついて簡潔に説明すると、

委員会付属機関・・・議会の各委員会に付属し、当該委員会の所掌分野に関する調査・分析等を行なう機関
議会図書館内調査機関・・・議会図書館の内部に設けられた立法調査のた

めの機関

議院法制機関・・・特に議員提出の法令案に関する審査・立案等を行なう議院付属の機関

学術調査機関・・・議院の事務局内に設けられた調査・分析のための機関であって委員会付属ではない機関

予算補佐機関・・・特に予算や財政について調査・分析を行う機関

会計検査機関・・・行政機関の支出の検査のための機関

政策・立法担当秘書・・・議員の政策立案・立法活動の補佐を主な職務とする公設秘書

その他公設秘書・・・政策・立法担当秘書以外の公設秘書

となる。

このような分類が特に必要となるのは、各国の比較を行う際である。比較分析は、前提条件が共通であり、同じカテゴリに属すると考えられるもの同士を比べるから意味があるのであって、本質的に異なるもの同士を照らし合わせたとしても、得るものは少ない。このため、意義ある比較を行うには、対象を明確な基準に従って類型化し、同じカテゴリのもの同士を比べられる環境を整えなければならないのである。このようなことを踏まえ、ここでの分類に基づいて、次節では、各国における立法補佐機関の比較を行う。

三 各国比較

ここでは、前節における分類に基づき、各国立法補佐機関の比較を行なう。対象とするのは日米英独の四ヶ国である。日本以外の三ヶ国に関しては、大統領制の米国、ウエストミンスター型議院内閣制の英国、ウエストミンスター型以外の議院内閣制のドイツ、という基本的な政治体制の相違を意識した選択となっている⁵。

表 1 日米英独の立法補佐機関⁶

		日本	米国	英国	ドイツ
議会付属機関	委員会付属機関	衆議院調査局・参議院調査室(計560人) 【職務内容】:各委員会の所掌に係る調査、法案起草のための調査・参考資料の作成、議案要旨・委員長報告等の原案作成、予備的調査等	上下両院委員会スタッフ(計2752人) 【職務内容】:議題の設定、議員へのブリーフィング、法案の調査・分析、法律案・修正案の起草、報告書の作成、本会議報告の補佐等	上下両院特別委員会スタッフ(計237人) 【職務内容】:委員会報告書の作成、各委員会所掌事項に関する調査等	上下両院委員会スタッフ(計213人) 【職務内容】:主に委員会運営に係る事務的作業
	議会図書館内調査機関	国立国会図書館調査及び立法考査局(194人) 【職務内容】:議員等の依頼に基づく情報調査・レファレンスサービス、自発的調査、各種刊行物の執筆、法令等各種資料の整理・目録作成等	連邦議会図書館議会調査局(705人) 【職務内容】:立法提案・行政勧告の分析・査定・評価、議員等への情報調査・レファレンスサービス、法案・決議案等の要約作成、議案の覚書の作成等	上下両院議会図書館調査部門(計90人) 【職務内容】:議員等の依頼に基づく情報調査・レファレンスサービス、自発的調査、刊行物の執筆等	
	議院法制機関	衆参両院法制局(計157人) 【職務内容】:議員提出法案・修正案の起草、予備的調査、議員からの質問への回答、法制資料の収集・整理等	上下両院立法顧問局(計104人) 【職務内容】:議員提出法案・修正案の起草、他で作成された法律案の法技術的チェック、委員会報告書の作成補佐等		
	学術調査機関				下院調査・対外関係局調査サービス部(約100人) 【職務内容】:議員等の依頼に基づく情報調査・レファレンスサービス、自発的調査、刊行物の執筆等
	予算補佐機関		議会予算局(235人) 【職務内容】:経済財政に関する調査に基づく予算決議作成補佐、歳出歳入関連法案の作成補佐等		
	会計検査機関		会計検査院(約3300人) 【職務内容】:政府機関の財務・業務検査、政策・プログラムの評価等		
	立法・政策担当秘書	政策担当秘書(1議員1人)	議院から支給される手当の範囲内で議員が雇用(上院:1議員平均35人、下院:15人)(立法担当秘書への特別手当あり)	(下院から支給される手当の範囲内で議員が雇用[1議員平均2人]、上院はなし) * 秘書は公務員ではなく民間人。	(下院から支給される手当の範囲内で議員が雇用[1議員平均6人(但し非常勤が多い)]、上院はなし) * 秘書は公務員ではなく民間人。
議員公設秘書	その他公設秘書	公設第一・第二秘書(1議員2人)			

前節の分類に従って各国の立法補佐機関の名称、人員数、及び職務内容をまとめたものが表 1 である。これを概観すると、まず目に留まるのは、米国における立法補佐機関の充実ぶりである。規模の面では、ほぼ全ての機関における人員数で他国を圧倒しているほか、予算補佐機関と会計検査機関を四ヶ国中唯一保有している。また、職務内容についても、例えば委員会スタッフが法律案・修正案の起草を行なっているように、相当程度高度な業務に従事しており、全体として他国より成熟していると言える。

米国以外の三ヶ国の中では、日本における相対的な充実が注目される。議院法制機関や政策担当秘書といった英独にはない機関を備えているほか、委員会付属機関や議会図書館内調査機関における人員数・職務内容においても欧州両国に比して発達程度が高いと言える。これに対して英国・ドイツの立法補佐機関は小規模でその働きも限定されており、また、そもそも立法補佐機関に該当するもの自体が少ない。象徴的なのは議員秘書であり、両国のそれは公務員の身分を持たないため、厳密に言えば本稿でいう立法補佐機関には該当しないこととなる（表中の記述が括弧書きであるのはこのため）。

以上より、各国の立法補佐機関の発達度合いについて、次のことが言える。まず、米国の立法補佐機関は、その規模や働きに関して他を圧倒しており、四ヶ国中で最も発達している。米国以外の三ヶ国の中では、日本が相対的に立法補佐機関の発達度合いが高く、逆に英独はそれが低い状態に留まっている。

四 相違を生み出す要因

上記のような各国間の相違はどのような要因によって生じたのであろうか。以下ではこの点について、立法補佐機関をとりまく政治制度全体を視野に入れながら考察してみたい。

（一）大統領制と議院内閣制

まず、他の三ヶ国と比較した時の米国における立法補佐機関の圧倒的な発達については、基本的な政治制度の相違によるところが大きいと考えられる。すなわち、日英独が議院内閣制を採用しているのに対して、米国は大統領制を採っているという点である。

（１）行政権と立法権の関係性

Lijphart によれば、議院内閣制と大統領制の決定的な相違は、行政府の長とその内閣が議会の信任に依存し、それに政治的な責任を負っているか否か、行政府の長が有権者によって直接選ばれるか否か、合議制による内閣か単独決済内閣か、の三点にある（Lijphart 1999, pp.117-8）。このうち、ここでの議論に関連すると考えられるのはとである。この二つの基準は、ともに行政権と立法権の関係性、つまり両権が融合に向かうか、分離に向かうか、という側面に関わっていると言える。

大統領制においては行政府の長、すなわち大統領が有権者によって直接選ばれ、それ故に議会の信任には依存していない。よって行政府と立法府が互いに独立することとなり、

ここから行政権と立法権の分離という権力分立の考え方が導かれることになる。これに対して議院内閣制では、行政府の長である首相は有権者によってではなく議会の中から間接的に選ばれ、それ故に彼の内閣は議会の信任に依存している。これによって行政府と立法府が緊密な関係を保つ必要が生じ、行政権と立法権は融合の方向に向かうのである。

（２）政府法案提出権の有無

このような、大統領制と議院内閣制という二つの制度の間に見られる行政権と立法権の関係性の相違が立法補佐機関の発達程度に影響を与えると考える訳であるが、このことは、政府が法案提出権を持つか否か、というより具体的な論点から見ると理解しやすい。米国型大統領制においては法案提出権が政府ではなく、議会の構成員たる議員のみがこれを有することから、必然的に議員の議会活動においては法律案の作成が中心的な位置を占めることとなる。それ故、議員が法律案を作成する際に必要な政策事項に関する情報収集や調査分析等に携わる人員が必要となり、これが立法補佐機関の発達につながるである。これに対して議院内閣制では、政府にも法案提出権が認められており、一方で議会与党は政府と一体のものとして政権運営を支える役割を負うため、議会に提出される法案の中で議員立法の占める割合は大統領制に比して減少し、代わって政府提出法案が中心的となる。これによって、議員の立法活動を補佐するための立法補佐機関もまた、その必要性の程度が小さくならざるを得ず、結果として、そのような機能を果たす機関の発達は、相対的に抑制されることになるのである。

しかし、ここで注意すべきは、政府の法案提出権の有無は、それ自体が大統領制と議院内閣制を区別する絶対的な基準である訳ではないということである。Lijphart によれば、両制度を区別するのはあくまで上記の三つの基準であり、他の論者によって度々指摘される両者の相違点、例えば行政府の長が議会解散権を持つか否か、行政府の長が国家元首を兼ねるか否か、等は実際の例では妥当しない場合があるため、根本的な重要性を持たないという（Lijphart 1999, p.124）。彼は、政府法案提出権の有無については触れていないが、これは行政権と立法権の関係性に関する政府の具体的な権利についての問題であり、議会解散権や国家元首と同様に、あくまで上記三つの基準の影響を受けて決定される類のものであると考えられる。実際に、大統領制を採用していながら政府が法案提出権を持つ国も存在し、大統領の法案提出権が憲法によって規定されているブラジルなどはその典型例である⁷。要するに、政府法案提出権の有無は、大統領制と議院内閣制という制度の相違の影響を多分に受け、それに規定される傾向が極めて強いが、決して両者の区別によって自動的に決まるものではなく、多くの例外が存在するのである。

（３）役職兼職の可否

行政府と立法府の関係性は、また別の観点からも立法補佐機関の発達程度に影響を与えている。大統領制においては議会と政府が明確に分離され、制度上両者が対峙する関係に

あることから、行政を監視することが議会の重要な機能の一つとして認識されることとなる。これによって議員には、政府の施策を分析・評価する役割が求められることになり、そのための補佐機関が必要となるのである。これに対して議院内閣制では、政府は議会の支持の下に政権を運営することが前提とされるため、議会が政府監視の場であるという認識も、相対的に弱まらざるを得ない。このような中にあることは、政府監視の補佐のための制度としての立法補佐機関もまた、その必要性の程度が小さくなるものと考えられるのである。

このことをより具体的な事柄に置き換えると、行政府と立法府の役職に同一人物が同時に就くことができるか否か、という点が重要となる。これは、政府の閣僚が議会の議員を兼職できるかどうか、ということと同義であると考えてよい。一般的に、大統領制においてはそれが認められておらず、議院内閣制においてはそれが可能か、あるいは必須の要件であることが多い。同一人物による兼職が認められていなければ、それだけ行政府と立法府の分離は徹底されていると言え、それによって議会における政府監視の必要性の認識も強まるものと考えられる。逆に、兼職が可能、もしくは必須の要件であれば、行政府と立法府の融合の程度は強まり、それが議会の政府監視機能にもマイナスの影響を与えるものと予想される。しかしながら、Lijphart はこの点についても、議会解散権や国家元首の問題と同様にいくつかの例外が存在し、よって、これが両制度を区別する決定的な相違ではないと述べている（Lijphart 1999, p.125）。同一人物による兼職の可否は、政府法案提出権の有無と同様に、大統領制と議院内閣制を区別する際に見られる、あくまで傾向に留まるものであり、それ自体が両者について必然的に生じる相違である訳ではないのである。

（４）政府法案提出権・役職兼職の持つ効果

大統領制は、Lijphart の基準 から、行政権と立法権が分離の方向に向かうため、立法補佐機関の発達を促す潜在的な傾向を持つ。これに対して議院内閣制では、基準 によって両権が融合の方向に向かうため、立法補佐機関の発達を抑制する傾向を本来的に持つと言える。しかし、上記の通り、このような行政権と立法権の分離・融合という特徴が顕在化したものとしての具体的な取り決め、すなわち政府法案提出権の有無や同一人物による役職兼職の可否は、大統領制・議院内閣制という基本的枠組みの影響を強く受けるが、かと言って、必ずしもそれに従って自動的に決定するという類のものでもなく、現実には多くの例外が存在する。

仮にこれらの取り決めが、そのような例外の状態にある場合、当然ながらそれらは、大統領制・議院内閣制という政治体制の相違が立法補佐機関の発達程度に対して潜在的に持つ影響とは逆方向の影響を持つことになる。つまり、大統領制において政府に法案提出権が認められていたり、立法府と行政府の役職の兼職が可能である場合、これらは立法補佐機関の発達を抑制する方向に働き、また、議院内閣制において政府に法案提出権が認められていなかったり、役職の兼職が不可能である場合、これらは立法補佐機関の発達を促す

作用を持つものと考えられるのである。

この文脈から考えると、大統領制・議院内閣制という基本的制度は同じでも、政府法案提出権の有無・役職兼職の可否という具体的取り決めの相違によって、立法補佐機関の発達程度に与える影響が異なるということになる。最も立法補佐機関の発達を促すのは、大統領制で政府に法案提出権が認められておらず、役職の兼職も禁止されている場合であり、これらの条件が一つ欠けるごとに、発達程度への影響は弱まっていく。しかし、大統領制という基本的制度は潜在的に立法補佐機関の発達を促す傾向を持つため、全体としての影響が抑制に転じることはない。これに対して立法補佐機関の発達を最も抑制するのは、議院内閣制で政府に法案提出権が認められており、役職の兼職も可能、あるいは必須の要件とされている場合であり、これらの条件が一つ欠けるごとに、発達程度への影響は弱まっていく。しかし、議院内閣制は潜在的に立法補佐機関の発達を抑制する傾向を持つため、全体としての影響がその発達を促す方向に転じることはないのである。

以上より、次の命題が導かれる。

<命題 1> 立法補佐機関に関して、議院内閣制の国ではその発達が抑えられるのに対し、大統領制の国では、それが促される。政府法案提出権の有無、及び、立法府と行政府の役職兼職の可否という二つの要素は、議院内閣制・大統領制という政治体制の相違が立法補佐機関の発達程度に対して持つ影響を、強めたり弱めたりする効果を持つ。

(二) 議院内閣制における相違の要因

大統領制と議院内閣制の相違によって米国における立法補佐機関の充実は説明できたが、前節における四ヶ国の比較では、議院内閣制の国の中でも、立法補佐機関の発達程度に相違が生じることが示されている。すなわち、相対的に発達した日本と、発達程度の低い英独の間の違いである。このような相違はどのような要因によって生まれるのであろうか。

これを検討する上で前提として考えねばならないのは、議院内閣制においては、立法補佐機関は野党のために機能するという傾向が強いということである。上記のように議院内閣制においては、与党は基本的に政府提出法案を支え、政府の施策を支持・推進するという役目を負う。これによって与党議員は、自ら法案を作成・提出する機会が少なくなり、行政監視の意識も弱くなるため、必然的に立法補佐機関を活用する機会も減少するものと考えられる。これに対して野党は政府提出法案をチェックし、場合によってはそれに対する対案を掲げるといふ、行政監視と争点提示がその大きな役割であるため、与党議員に比して立法補佐機関を必要とする度合いは相当程度高くなると言えるのである。

(1) 議会の類型

このことを踏まえて、議院内閣制における立法補佐機関の発達要因を検討してみたい。考えられる要因として挙げられるのは、議会の類型、及び、立法補佐機能を有する他

のアクターの存在、の二つである。

まず であるが、これについては、議会を機能面から類型化した Polsby の研究が参考になる。彼は、議会機能の分類のために、統治活動の専門化の度合いと政治システムの開放性の度合いという二つの尺度を提示し、これらを用いて議会を「変換型議会」と「アリーナ型議会」に分けた (Polsby 1975, pp.257-319)。前者は立法作業に重点が置かれ、社会の諸問題を法律に変換するために能力を発揮する議会であり、米国議会が代表例である。これに対して後者は立法よりも議論に重点が置かれ、与野党間の相互作用によって争点を明確化することが中心的機能となる議会であり、英国議会が典型的とされる。制度的な特徴としては、変換型議会では、法案の逐条審議等、細かな立法作業を行う場としての委員会が発達するのに対し、アリーナ型議会では、法案の詳細に関する実務的議論よりも大所高所からの総合的議論が重視されるため、より大きな問題を扱うのに相応しい本会議中心の議会運営となる。

ここで、立法補佐機関はいかなる議会において発達するか、という文脈から二つの議会を見てみると、発達要因として両者の間に明らかな優劣がつけられるであろう。すなわち、演説や討論が重要視されるアリーナ型議会よりも、法律案の立案・修正等を中心的作業とする変換型議会の方が、そこにおける議員の活動に補佐が必要とされる度合いが高く、したがって立法補佐機関もより発達するものと考えられるのである。アリーナ型議会における野党の役割とは、政府を批判し、自党の立場との違いを明確にして争点を浮き立たせることであり、そのために野党議員に求められるのは、実務的な立法能力や調査・分析能力というより、議論によって相手を説得する能力である。したがって、このような議会においては野党が立法活動の補佐を必要とする度合いが小さくなり、結果として立法補佐機関の発達が抑制されることになるのである。

上記のように、Polsby はアリーナ型議会の典型として英国議회를挙げている。省庁別特別委員会制度の発達等、彼が論文を書いた当時とは制度的に変化している部分もあるが、それでも英国においては本会議中心の議会運営は変わっておらず、政府提出法案の成立率の高さや議員提出法案の成立率の低さと併せて考えても⁸、英国は未だに典型的なアリーナ型議会であると言ってよい。これまで論じてきた通り、ここから予想されるのは、立法補佐機関の発達の抑制であり、四ヶ国の比較によって明らかになった英国の状況は、これに合致すると言える。

日本とドイツの議会については、既存の文献において、変換型とアリーナ型の混合型、ないし折衷型とされることが多い⁹。議院内閣制においては議会における与党の多数に支えられて政府提出法案の成立率が高くなるため、どうしても議会の機能は、法案の変換よりも、議論重視の傾向とならざるを得ず、アリーナ型に傾きがちな¹⁰。その一方で、議院内立法過程においては、変換型議会の特徴である委員会中心主義を採っている日本やドイツのような国があり、それらが混合型・折衷型と呼ばれているのである。

ここで、英国の場合と同様に、立法補佐機関の発達度合いについての予測をするならば、

日独ともに、米国には及ばないが、英国よりは発達した立法補佐機関を持つと言えるはずである。これは、日本については、これまで論じてきた事実と相当程度合致していると言ってよい。しかし、ドイツについては留保が必要である。前節における四ヶ国の比較からは、ドイツの立法補佐機関は、日本に比して、その発達度合いが相当程度低い状態に留まっているということが明らかになっているからである。このことを説明するために、二つ目の要因について論じることとする。

(2) その他のアクターの存在

二つの目の要因は、立法補佐機能を有する他のアクターの存在である。こういったアクターが存在すれば、必然的に立法補佐機関が発達する必要性は薄くなるはずである。これの代表例として、ここでは、官僚と政党の政策スタッフの二つを挙げたい。両者はともに、議員との接触が多く、また立法・政策立案をその中心的業務の一つとしており、立法補佐機関と同様の役割を果たし得るものであると考えられる。両者が本稿で言う立法補佐機関に含まれないのは、議会の内部機関あるいは付属機関ではなく、また政党スタッフについては公的な身分を持っていないという、組織・属性の側面に関する理由によるものであり、逆に言えば、機能面においては、それとの区別を要しないと言える。よって、官僚及び政党の政策スタッフがどの程度、議員、とりわけ野党議員の立法活動の補佐に関わっているかが、各国における立法補佐機関の発達度合いに影響するものと考えられるのである。

ドイツでは、官僚が立法過程に相当程度積極的に参画していると言ってよい。政府提出法案の立案において中央政府の官僚が中心的役割を果たすのは当然であるが、野党が議員立法を行う際も、野党が政権を担っている州政府の官僚を使うことが日常化している（服部 1995, p.54）。また委員会においても、連邦政府の官僚と州政府の官僚は、それぞれ連邦政府の大臣と連邦参議院の委託を受けた者という形で出席することが基本法によって認められている（連邦基本法第 43 条）。委員会では法案の修正が積極的に行われるが、修正案の条文を実際に作成するのはこれらの官僚であり（Conradt 2005, p.191）彼らが与野党問わず、議員の立法活動の大きな支えとなっていることが分かる。

政党スタッフについては、ドイツの場合、これとほぼ同等視してよい会派スタッフの存在が大きい。ドイツ議会における中心的主体は会派であり、各会派は毎年国庫から受ける会派補助によって相当数のスタッフを雇用している¹¹。彼らは会派の政策立案に深く関与しており、会派が提出する議員立法の立案補佐の他、会派作業部会における会派としての政策方針決定の補助、会派議員の演説資料の作成等に携わっている¹²。また官僚と同様に委員会への出席も認められており（連邦基本法第 57 条 4 項）、会派所属議員の質問や修正案作成の補佐を行っている¹³。このような機能面における役割に加えて、全会派合計で 700 名超という規模の面での存在感を併せて考えると（Saalfeld 2000, pp.30-1）ドイツの立法過程において会派スタッフは、官僚に次ぐ重要性を有していると言ってよい。

ドイツにおけるこのような立法補佐機能を有するアクターの存在が、立法補佐機関の発

達を抑える方向に作用することは想像に難くない。官僚及び会派スタッフが高度な立法補佐機能を有し、また議会内における彼らの積極的な立法補佐活動を可能とさせる制度環境が整っているのであれば、同様の業務に従事する立法補佐機関の必要性は小さくならざるを得ないのである。

では、日本についてはどうであろうか。日本は官僚が立法過程における主たるアクターとして活動していることが知られているが、それはあくまで政府提出法案についてであり、野党の議員立法について彼らが積極的に関与することは稀である。またドイツのように野党が地方政府の官僚を使って法案の立案作業を行うということも考えにくい。政党の政策スタッフについても、現在の野党第一党の民主党でさえ党本部の政調スタッフは約 20 人であり（橘 2008, p.150）ドイツの会派スタッフとは比較するまでもない。日本にもドイツの会派補助に似た立法事務費という補助制度があるが、各会派がこれを政策スタッフのための人件費に使用しているという事実も確認できない¹⁴。

要するに、日本においては、立法補佐機能を有する立法補佐機関以外のアクターとして考え得るものが、少なくとも野党にとっては活用困難か、あるいは未成熟であり、これが立法補佐機関を発達させる一つの要因になっていると言える。先の議会の類型と併せて、二つの要因のうち両方について立法補佐機関の発達に作用する方向性を持つのは議院内閣制の三ヶ国のうち日本のみであり、これによって、日本における立法補佐機関の相対的充実、及び英独のその未発達が説明し得るのである。

以上より、次の命題が導かれる。

<命題 2> 議院内閣制において、アリーナ型議会では、立法補佐機関の発達が抑えられるのに対し、変換型議会では、その発達が促される。また、官僚や会派スタッフといった、立法補佐機能を持つ他のアクターの存在は、議会における立法補佐機関の発達を抑制する働きを持つ。議会がアリーナ型ではなく、立法補佐機能を持つ他のアクターも存在しない場合、相対的に立法補佐機関が発達する。

表 2 分析対象国（26ヶ国）

オーストラリア、オーストリア、ベルギー、ブラジル、カナダ、デンマーク、フィンランド、フランス、西ドイツ、ギリシア、インド、アイスランド、イスラエル、イタリア、日本、ルクセンブルク、モーリシャス、オランダ、ニュージーランド、ノルウェー、ポルトガル、スペイン、スウェーデン、スイス、英国、米国

五 検証

（一）データについて

ここからは前節において提示した立法補佐機関の発達程度に関する二つの命題を計量的に検証する。その際のデータとしては Inter-Parliamentary Union による *Parliaments of the World: a comparative reference compendium* を用いたい。これは、世界 83 カ国の議会制度に関するあらゆる情報をまとめたものであり、議会図書館内調査機関

や委員会付属機関等、立法補佐機関について各国の情報を知ることのできる数少ないデータソースである。惜しむらくは出版年が 1986 年と古く、現在の状況とは相当程度乖離が存在すると考えられる点である。しかし、

ここで検証しようとするのは、政治制度やその運用状況、政治的アクターの存在といった要因が立法補佐機関の発達程度にどのような影響を与えているか、という点に関する一般的な命題であり、これは当然、いかなる時代においても当てはまる普遍性を備えているとの前提を置いている訳であるから、現在の状況を反映しない古いデータであっても、それを用いること自体に問題はないものと考えられる。

また分析の前提として、対象とする国については、最低限の民主的な政治体制が求められることになろう。「民主的な政治体制」の基準については(Dahl, 1971)を代表として、様々な見解があるが、ここでは関連語の詳細な定義や一つ一つの基準の是非には立ち入らず、(Lijphart 1999)に倣って、フリーダムハウスが行っている世界各国の体制評価に従うこととした¹⁵。この調査は 1972 年以降毎年、世界のほぼ全ての独立国について行われ、各国は「F(free)」「PF(partly free)」「NF(not free)」の三段階で評価されている¹⁶。本稿では、*Parliaments of the World* が 1986 年の出版であることを考慮し、同年時点で「F」と評価された国を分析対象として考えることとした。

表 3 各国政治体制の分類 (1986 年時点)				
	政府法案提出権	役職兼職	国名	
議院内閣制	あり	可 (必須)	オーストラリア、ベルギー、カナダ、デンマーク、フィンランド、西ドイツ、ギリシア、インド、アイルランド、イスラエル、イタリア、日本、モーリシャス、ニュージーランド、スペイン、英国	抑制 立法補佐機関の発達
	あり	不可	オーストリア、フランス、ルクセンブルク、オランダ、ノルウェー、ポルトガル、スウェーデン、スイス	
	なし	可		
	なし	不可		
大統領制	あり	可		促進
	あり	不可	ブラジル	
	なし	可		
	なし	不可	米国	

また、極端なはずれ値を排除するため、対象国には、その規模に関するある程度の基準が必要となろう。本稿では、これについても Lijphart 前掲書に倣って人口をその基準として採用し、人口 100 万人以上の国を対象とすることにした¹⁷。民主性評価と人口、それに *Parliaments of the World* にデータが掲載されているかどうか、という基準をクリアし、最終的に分析対象として残ったのは表 2 に示す 26 カ国である。これらの国を

ケースとして、以下では前節の命題を検証する。

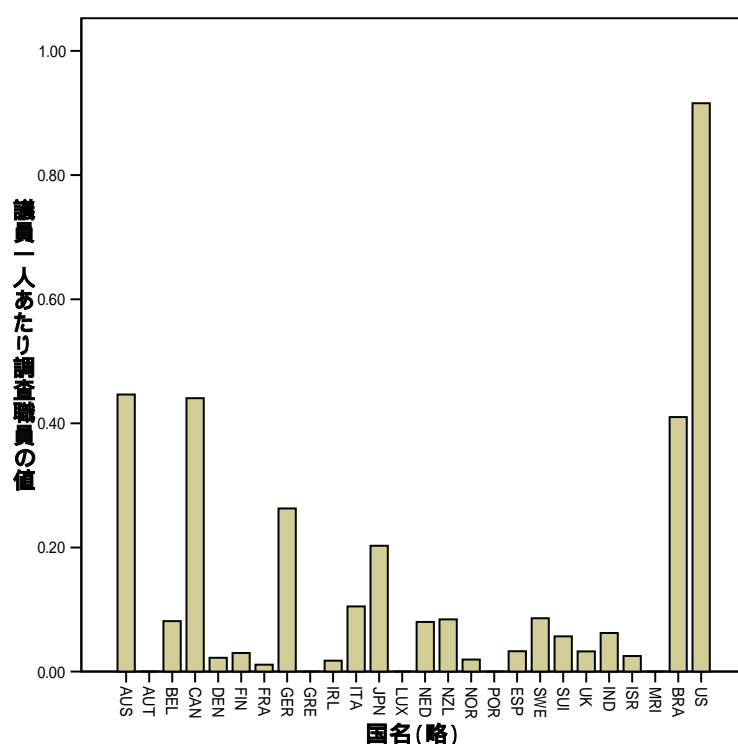
(二) 政治体制と立法補佐機関

(1) 政治体制の分類

まずは命題 1、つまり、大統領制・議院内閣制という政治体制の相違が立法補佐機関の発達程度に与える影響についてである。表 3 は、政治体制、及び、政府法案提出権の有無、立法府と行政府の役職兼職の可否という三つの基準によって各国を分類したものである¹⁸。表の最右部に示した通り、表の上部から下部に行くに従って、立法補佐機関の発達に与える影響は、抑制から促進へと変化していくことが予想される。

表から分かるように、議院内閣制においても、行政府と立法府の役職の兼職を禁止している国は意外に多い。これを見る限りでは、役職の兼職が可能、あるいは必須の要件ということが、議院内閣制から導ける一般的傾向であるとは言えないのかもしれない。これに対して議院内閣制で政府に法案提出権が認められていない国は存在しない。やはり政府と議会が融合の関係に向かう以上、政府に法案提出権が与えられるのが一般的であるらしい。大統領制に分類される国は、米国・ブラジルの二ヶ国のみであり、そのうちブラジルは、政府に法案提出権が認められている。しかし、ケース数が少な過ぎるため、これがごく稀に見られる例外であるのかどうかは、ここからは判断できない。

図 2 各国の調査担当職員数（議員一人あたり）



(2) 分析

図 2 は各国議会における議員一人あたりの調査担当職員数（議会図書館内調査機関、委員会付属機関、学術調査機関等）を示したものである。本来であれば、表 3 において示されたそれぞれの類型に数字を割り当て、それを独立変数として、調査担当職員数を従属変数とする回帰分析を行いたいところであるが、大統領制に分類される国が二つしかない以上、そのような分析には統計上の大きな問題が生ずるであろう。よってここでは、各国の調査担当職

員数の差を確認し、それを表 3 の分類と照らし合わせる作業に留めることとする。大統領制の国を含むより豊富なデータの探索とその分析は、今後の課題としたい。

図 2 を見てまず分かるのは、米国が飛び抜けて多くの調査担当職員を抱えており、他の国との間には圧倒的な差が存在することである。米国は表 3 において立法補佐機関の発達を最も促すと予測された国であり、ここに見る結果はそれと一致する。またもう一つの大統領制の国であるブラジルも、他国に比して相当程度高い値を示しており、これも、大統領制においては立法補佐機関の発達が促されるという予測に合致している。図からは、同じ大統領制の国である米国とブラジルの間にもかなりの差があることが見て取れるが、このことも、政府に法案提出権が認められているブラジルは米国よりも立法補佐機関の発達程度が抑えられるとの期待に沿うものであると言える。

このように大統領制の国については、図 2 はほぼ予測通りの結果であると言えるが、議院内閣制の国については、留保が必要である。図を見ると、相対的に多くの調査担当職員を有している議院内閣制の国は、オーストラリア、カナダ、西ドイツ、日本等であり、これらはいずれも表 3 において、最も立法補佐機関の発達が抑制されると予測された国である。逆に、行政府と立法府の役職兼職が禁止されているために、議院内閣制の国の中では相対的に立法補佐機関の発達程度が高いと予測された 8 ヶ国は、いずれも低い値に留まっている。このことは、命題 1 に対する大きな反証であると言わねばならない。

ケース数の制約があるので断言はできないが、この結果を見る限りでは、政府法案提出権の有無や役職兼職の可否といった要素は、特に大統領制の場合において立法補佐機関の発達程度に強い影響を与え、議院内閣制の場合においては、それほど大きなインパクトを持たないのかもしれない。議院内閣制においては、次に検証する命題 2、つまり議会の類型と立法補佐機能を持つ他のアクターの存在がそれに大きな影響を与える要素であり、それによって、ここに見た要素の重要性が相対的に弱められているとも考えられる。いずれにしても、この点については更なる研究が必要のようである。

以上より、命題 1 は、大統領制と議院内閣制の相違が立法補佐機関に与える影響について、及び、大統領制の国における政府法案提出権の有無に関する相違が立法補佐機関に与える影響について、部分的に支持されたと言える。しかし、これは当然ながら政治体制立法補佐機関の発達程度、という因果関係を示すものではなく、両者の相関関係を確認したに過ぎないものである点は留意すべきであろう。

(三) 議会類型・他のアクターと立法補佐機関

(1) 変数の定義

次に命題 2、つまり、議院内閣制において、変換型 - アリーナ型という議会の類型、及び、官僚や会派スタッフ等立法補佐機能を有する他のアクターの存在が立法補佐機関の発達程度に与える影響について検証する。

ここで、分析の主たる独立変数となる議会の類型、及び、他のアクターの存在をどのように定義するかが問題となるが、ここでは、変換型 - アリーナ型、及び、会派の充実度に関連する複数の尺度を点数化し、その合計を、それぞれ「議会類型」「会派充実度」を示す

表 4 「議会類型」変数の構成		
尺度	変換型	アリーナ型
法案の修正に関する審議の制約	なし(=1)	あり(=0)
修正案の本会議での審議義務付け	なし(=1)	あり(=0)
本会議の定足数	あり(=1)	なし(=0)
委員会の定足数	あり(=1)	なし(=0)
法案の委員会審議の義務付け	あり(=1)	なし(=0)

表 5 「会派充実度」変数の構成		
尺度	会派充実	会派非充実
会派スタッフへの補助	あり(=1)	なし(=0)
議員秘書のための補助の対象	会派(=1)	議員(=0)
会派事務室の提供	あり(=1)	なし(=0)

変数として用いることとした。その詳細は表 4, 5 に示した通りである。これを見て明らかのように、「議会類型」については最高点 5 ~ 最低点 0 までの間で点数が高くなるにしたがって変換型に近づき、「会派充実度」については最高点 3 ~ 最低点 0 までの間で点数が高くなるにしたがって会派が充実しているという意味を持つこととなる。

前節において示したように、立法補佐機能を持つ他のアクターとしては会派スタッフの他に官

僚も想定しているのであるから、本来であれば官僚に関する変数も用いなければならないだろう。しかし残念ながら *Parliaments of the World* にはそれに関するデータが掲載されておらず、ここで扱うことはできなかった。官僚の存在が立法補佐機関にどのような影響を与えるかについては、今後の課題としたい。

(2) 分析

まず、本分析において検証しようとする命題 2 は、議院内閣制の国の中における立法補佐機関の発達程度の相違を見るものであるため、本分析においては対象国から大統領制の

表 6 重回帰分析結果			
	非標準化係数	t 値	有意確率
定数	- 0.66	- 0.02	0.99
議会類型	14.40	2.13	0.05
会派充実度	- 22.17	- 1.77	0.09
議会定数	0.03	1.21	0.24
議院の数	- 18.83	- 0.87	0.34
一人あたり GDP	0.00	1.44	0.17
従属変数：調査担当職員数			

国であるアメリカ、ブラジルの二ヶ国を除き、ケース数を合計 24 とした。そのうえで、従属変数を調査担当職員数、主たる独立変数を「議会類型」と「会派充実度」とする重回帰分析を行うこととした。表 4, 5 から明らかのように、期待される係数の符合は「議会類型」がプラス、「会派充実度」がマイナスである。また、コントロール変数として議会の定数、議

院の数（一院制か二院制か）、一人あたり GDP をあわせて投入することとした。

分析の結果は表 6 の通りである。「議会類型」は期待された通りプラスの符号を示しており、これは 5%水準で統計的に有意である。また「会派充実度」も予想通りマイナスの符号を示しており、これは 10%水準ながら統計的に有意である。これらのことは、議会類型が一段階変換型に近づくごとに、つまり表 4 に示された議会類型の構成において変換型の方

向性を持つ尺度が一つ増えるごとに、調査担当職員数が約 14 人増えること、及び、会派充実度が一段階上がるごとに、つまり表 5 に示された会派充実度の構成において会派充実の方向性を持つ尺度が一つ増えるごとに、調査担当職員数が約 22 人減ること、を意味している。また、コントロール変数として投入した変数の中で有意な数値を示したものはなかった。

以上より、変換型 - アリーナ型という議会類型、及び会派スタッフに代表される立法補佐機能を有する他のアクターの存在が立法補佐機関の発達程度に与える影響について示した命題 2 は、ある程度支持されたと言える¹⁹。

六 おわりに

本稿では、日米英独の立法補佐機関の比較を通して、その発達程度についての四ヶ国間の相違を明らかにし、また、それをもたらす要因についての二つの命題を導いた上で、それらを計量的に検証した。これによって、立法補佐機関と他の政治制度・政治的アクターとの関連性を明らかにし、本稿冒頭に示したような、部分的制度から政治制度全体を理解するという試みについて、そのための足がかり程度は提供できたのではないかと考える。

本稿においては立法補佐機関の静的側面、つまり各国においてどの程度の「量」の立法補佐機関が存在しているか、にのみ焦点を当て、その動的側面、すなわち立法補佐機関がどのような機能を果たしているか、には注目しなかった。しかし、規模や外形もさることながら、具体的な活動内容や他との接触の実態を把握してこそ、立法補佐機関の政治過程における役割を理解し、政治制度全体の中でのその位置づけを知ることができるものとも考えられる。このようなことを踏まえ、今後は、立法補佐機関の機能面に着目しながら、その政治制度・政治過程全体との関わりを探ることを課題としたい。

¹ 立法補佐機関について紹介した既存の文献の中でも、どのような機関を立法補佐機関と呼ぶかについては一致していない。例えば、「議院事務局」について、（浅野 2003, p.222）や（大山 1997, p.226）（原田 1997, p.175）等は立法補佐機関の一つとして挙げているが、（廣瀬 1999）や（中島 2007）では言及されておらず、（榊原 2008, p.400）においては、「広義の立法補佐機関」には含まれるが、本稿で言う立法補佐機関にあたると考えられる「立法調査機関」には含まれないとされている。また、「議員秘書」については、（平田 1998, p.14）のほか、（浅野 2003, p.226）や（中島 2007, p.237）では立法補佐機関として挙げられているが、他では言及されておらず、（石村 1997, p.75）では、議員秘書のうち政策担当秘書のみがそれに当たるとされている。この他、（平田 1998, p.19）では「政党の政策審

議機関」が、「立法補佐機構」として、(榊原 2008, p.400) では裁判官弾劾裁判所事務局と裁判官訴追委員会事務局が「広義・狭義の立法補佐機関」として挙げられている。

² 調査局の職務に関する法令上の規定については、国会法第 43 条、議院事務局法第 15 条、衆議院事務局調査局規定、衆議院事務局事務分掌規定等参照。

³ 事務局各部の職務に関する法令上の規定については、衆議院事務局事務分掌規定参照。

⁴ 議員を議会の部分機関として捉える考え方については、(杉村・天野編 1991, p.367) 等参照。

⁵ ここでの議院内閣制の区分は、定義や特徴が明確なウエストミンスター型と相当程度の多様性を持つそれ以外の議院内閣制、という以上の意味はない。後者が、しばしば用いられる「大陸欧州型議院内閣制」に対応するとも考えられるが、この語については明確な定義がなく、その意味するところは必ずしも明らかではない。仮にこれが、単に大陸欧州に見られる多様な制度の総称であるとすれば、ここで用いている「ウエストミンスター型以外の議院内閣制」とそれほど意味の違いはないのかもしれない。大陸欧州型とウエストミンスター型の対比については(大山 2003) また大陸欧州型の類型の一つと考えられるコンセンサスモデルとウエストミンスターモデルの対比については(Lijphart 1984), (Lijphart 1999) を参照。

⁶ 出典は次の通り。日本 - (衆議院 2007)、(参議院 2007)、(国立国会図書館 2008)。米国 - (US Senate, 2008), (US House of Representatives, 2008), (Congressional Research Service, 2007), (Congressional Quarterly Inc, 2005)。英国 - (House of Commons, 2007), (House of Commons, 2008a)。ドイツ - (Dietrich-Schulz, 2008)。その他、各機関ホームページ、各機関への照会に対する回答等。

⁷ ブラジル憲法第 61 条参照。

⁸ 2007-08 年における政府提出法案の成立率は 93.8%(32 本中 30 本成立)であるのに対し、議員提出法案の成立率は 3%(100 本中 3 本成立)であった。House of Commons (2008b), Section B 参照。

⁹ ドイツを混合型と分類している例として(読売新聞調査研究本部 1989, p.204)(大山 1997, p.26) 等。日本については(中島 2007, p.255) が混合型と分類しているほか、(飯尾 2008, p.128) は、「日本の国会は(アリーナ型と変換型の) どちらつかず」であると指摘している。(ただし同書ではドイツは変換型に分類されている。)

¹⁰ そもそも、このアリーナ型と変換型の類型は大統領制と議院内閣制の比較という側面が強い、という指摘もある。(大山 2003, p.206) 参照。

¹¹ ドイツの会派スタッフについて詳しく述べたものとして、(Saalfeld 2000)参照。

¹² CDU/CSU, Alliance 90/The Greens 等、会派事務局からの回答による。

¹³ 同上。

¹⁴ 例えば、(上田・五十嵐 1997, pp.39-40) において、元衆議院法制局長の上田章氏は、立法事務費の大半は「政党に回されてしまっているのが実態」とであると指摘し、「政党がこれをどう使っているか不明」とであると述べている。

¹⁵ (Lijphart 1999, p.49-50)参照。ここでは、Lijphart 自身も、「他の多くの分析と同様に・・フリーダムハウス調査を基準とする」と述べている。

¹⁶ 調査の詳細については、フリーダムハウスホームページ

<<http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=1>>を参照。

¹⁷ Lijphart は 25 万人以上の国を対象としているが、彼自身、分析を包括的にするためと断った上で、これが低い境界線(lower cutoff point)であると認めている。(Lijphart 1999, p.52) 参照。

¹⁸ いわゆる半大統領制をどのように扱うかは難しい問題であるが、ここでは全て議院内閣制に含めることとした。半大統領制の定義、及び、政治体制の分類の際のその扱いについては、(Lijphart 1999, pp.121-4) 参照。

¹⁹ 命題 1 に関する分析を踏まえて、「役職兼職の可否（可 = 1、不可 = 0）」というダミー変数をつくり、それを独立変数に加えて分析を行ったが、「議会類型」と「会派充実度」がそれぞれ 5%水準、10%水準で有意という結果は変わらず、「役職兼職の可否」は統計的に有意な数値を示さなかった。これは、議院内閣制においては役職兼職の可否はそれほどの重要性を持たないという命題 1 の検証結果と合致するものと言える。

主要参考文献

- Congressional Quarterly Inc (2005) *Congressional Staff Directory*, Washington DC: CQ Press.
- Congressional Research Service (2007) *Annual Report FY 2007*, Washington DC: CRS.
- Conradt, David P. (2005) *The German Polity* eight edition, New York: Pearson Education Inc.
- Dahl, Robert (1971) *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven: Yale University Press.
- Dietrich-Schulz, Elisabeth (2008) *Parliamentary Library, Research and Archive Services of Europe*, a paper presented at the ECPRD Seminar, Vienna, 29-30 May 2008.
- House of Commons (2007) *Sessional Returns 2006-07*, London: House of Commons.
- (2008a) *Thirtieth Report of the House of Commons Commission*, London: House of Commons.
- (2008b) *Sessional Information Digest: 2007-08*, London: House of Commons.
- Inter-Parliamentary Union (1986) *Parliaments of the World: a comparative reference compendium*, Aldershot: Gower.
- Lijhart, Arend (1984) *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven and London: Yale University Press.
- (1999) *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven and London: Yale University Press. = アレンド・レイプハルト（粕谷祐子訳）（2005）『民主主義対民主主義 多数決型とコンセンサス型の 36 ヶ国比較研究』頸草書房．
- Polsby, Nelson W. (1975) “Legislatures”, in Greenstein, Fred I. and Polsby, Nelson W., ed. *Handbook of Political Science Vol.5: Governmental Institutions and Process*, Mass: Addison-Wesley, p.257-319.
- Saalfeld, Thomas (2000) “Bureaucratisation, Coordination and Competition:

parliamentary party groups in the German Bundestag”, in Heidar, Knut and Koole, Ruud, ed. *Parliamentary Party Group in European Democracies: political parties behind closed doors*, New York: Routledge, pp.23-38.

US Senate (2008) *Authorizing Expenditures by Committees of the Senate*, S-Rept110-70, Washington DC: GPO.

US House of Representatives (2008) *Statement of Disbursements of the House, 110th Congress*, Washington DC: GPO.

浅野一郎 (2003)『国会入門』新山社出版。

飯尾潤 (2007)『日本の統治構造』中央公論新社。

石村健 (1997)『議員立法 - 実務と経験の中から』新山社出版。

上田章・五十嵐敬喜 (1997)『議会と議員立法』公人の友社。

大山礼子 (1997)『国会学入門』三省堂。

(2003)『比較議会政治論』岩波書店。

国立国会図書館 (2008)『平成 19 年度国立国会図書館省庁別財務書類』国立国会図書館。

榊原志俊 (2008)『立法補佐機関改革の動向と課題』『北大法学論集』59 巻 2 号、pp.397-451。

参議院 (2007)『平成 18 年度省庁別財務書類』参議院。

衆議院 (2007)『平成 18 年度省庁別財務書類』衆議院。

杉村敏正・天野和夫編集代表 (1991)『新法学辞典』日本評論社。

橘民義 (2008)『民主党 10 年史』第一書林。

中島誠 (2007)『立法学〔新版〕』法律文化社。

服部高宏 (1995)『ドイツの立法過程にみる政党と官僚』『議会政治研究』No.34, pp.50-58。

原田一明 (1997)『議会制度』新山社出版。

平田有史郎 (1998)『議員秘書の研究』創成社。

廣瀬淳子 (1999)『国会の政策形成過程と立法補佐機関』城山英明・鈴木寛・細野助博編著
『中央省庁の政策形成過程』中央大学出版部、pp.275-309。

読売新聞調査研究本部編 (1989)『西欧の議会』読売新聞社。